

Audizione sul Decreto Legge n. 91 del 20 giugno 2017
“Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”

Commissione Bilancio del Senato

Memoria dell’Alleanza delle Cooperative Italiane
Roma 4 luglio 2017

Il Mezzogiorno d’Italia.

L’attuale situazione economica evidenzia che occorre fare di più per il Mezzogiorno, in maniera innovativa e con la consapevolezza delle potenzialità che esso ha per la crescita dell’intero Paese, adottando una logica nuova di approccio allo sviluppo di queste aree che hanno sofferto maggiormente gli anni della crisi.

Analisi economiche recenti hanno presentato una situazione di leggero miglioramento nel Mezzogiorno, relativamente alla crescita del PIL con un incremento maggiore rispetto al resto del Paese. Questa inversione di tendenza è dipesa molto dalla coda di spesa del ciclo 2007-2013 dei fondi strutturali.

Migliorano anche le dinamiche del mercato del lavoro, l’impatto della decontribuzione sul tempo indeterminato è stato positivo, ma legato soprattutto a settori stagionali (turismo e agricoltura) e al part-time, tipologia contrattuale abbastanza utilizzata nel Sud d’Italia.

Restano tuttavia forti ancora le dinamiche di peggioramento della qualità dell’occupazione (sempre meno qualificato), il depauperamento del capitale umano, ed i saldi migratori negativi. Così come, il contrasto delle povertà diventa sempre più stringente. Il divario in termini di efficacia ed efficienza “amministrativa” e i temi dell’illegalità e criminalità non perdono di importanza, così come perdura il trend per cui le agevolazioni pubbliche e gli strumenti di

incentivazione nazionale sono spesso poco diretti e utilizzati al Mezzogiorno e i fondi strutturali continuano ad avere un effetto sostituzione rispetto alle politiche ordinarie.

In questo contesto, di lenta ripresa ma di atavici problemi, è necessario da un lato rafforzare e accompagnare i segnali positivi che si intravedono, dall'altro irrobustire alcune iniziative in essere, migliorando e sperimentando nuove modalità di intervento.

Il movimento cooperativo nel Mezzogiorno

Le cooperative sono una componente importante del tessuto imprenditoriale del Mezzogiorno d'Italia. Un sistema imprenditoriale che conta oltre 35mila cooperative attive che danno lavoro a vario titolo a circa 250mila addetti e realizzano oltre 14 miliardi di Euro di fatturato.

Delle quasi 80 mila cooperative attive in Italia, circa il 43% sono nelle Regioni del Mezzogiorno, Sud e Isole. Alcune province del Mezzogiorno hanno una densità di imprese cooperative superiore alla media italiana.

Anche nel Mezzogiorno, le cooperative sono uno strumento scelto dai giovani, oltre il 13 % del totale cooperative, e dalle donne, oltre il 24% del totale delle cooperative. A fine 2016, circa una cooperativa su due di nuova iscrizione nell'albo nazionale delle imprese è al Sud, con incidenze più alte per cooperative agricole e sociali. Questi trend vanno incoraggiati.

Dal 2015 le cooperative meridionali hanno registrato maggiori segni di vitalità, continuati nel 2016, in termini di ripresa di fatturato, valore aggiunto e produttività. Qualche timido segnale di recupero della dinamica occupazionale si è avuto nel 2016, soprattutto nella cooperazione sociale.

Pesano però, nei bilanci delle cooperative, i ritardi di pagamento della pubblica amministrazione.

I contenuti del Decreto Legge

Riteniamo che il provvedimento in analisi rappresenti il primo passo per l'avvio di un processo di sviluppo del Mezzogiorno organico, unitario, interregionale e soprattutto programmato e scevro dei caratteri di urgenza, temporaneità e occasionalità, prevalenti nelle politiche del passato. Sicuramente tale provvedimento non è sufficiente ma può servire ad attivare processi e identificare l'avvio di buone pratiche. Dal punto di vista macro, il Mezzogiorno necessita probabilmente di intervenire almeno su tre grandi questioni, che forse si legano indissolubilmente: infrastrutture, sviluppo economico e coesione sociale.

Le cooperative possono essere protagoniste di questo percorso e vanno accompagnate e rafforzate perché possono legare esigenze di inclusione sociale e sviluppo economico.

Per far ciò occorre che nel Mezzogiorno si sperimenti di più, in maniera innovata, uno sviluppo inclusivo, che faccia perno sulla co-progettazione tra sistema pubblico e sistema imprenditoriale cooperativo che, in maniera sussidiaria, sperimenti nuove forme di servizi e di prodotti.

Le misure previste a favore dei giovani imprenditori attraverso l'iniziativa denominata "Resto al Sud" e gli interventi finanziari a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura sono iniziative utili che possono consentire una inversione di tendenza rispetto ai dati preoccupanti che riguardano la disoccupazione nel Mezzogiorno, in particolare quella giovanile. Il lavoro costituisce uno strumento cardine per quanto attiene l'integrazione sociale e la dignità personale. Per questa ragione la sua qualità costituisce per la cooperazione un valore imprescindibile, investendo sullo sviluppo delle risorse umane, dando spazio alle competenze, offrendo ad ognuno occasioni di crescita

ed opportunità reali di partecipazione. Riteniamo che andranno, in particolare, sostenute quelle iniziative imprenditoriali che si svilupperanno in direzione dell'innovazione e della sostenibilità per avviare un salto di qualità verso nuove prospettive di sviluppo e di crescita e migliorare i meccanismi che guidano l'allocazione delle risorse. Sulla misura "Resto al Sud" si apprezza in particolar modo la premialità che viene riconosciuta ai giovani che presentano la domanda in forma collettiva.

Tuttavia, al fine di poter esprimere un giudizio compiuto, si ritiene indispensabile conoscere i dettagli dell'avviso e quindi del decreto che regolerà le condizioni di accesso, della convenzione tra Invitalia e l'ABI e, in particolare, la portata della garanzia che i proponenti dovranno prestare, rimane un elemento dirimente e preoccupante se i giovani sono persone con scarse o nulle risorse finanziarie.

La misura sulla costituzione della "banca della terra" dovrà essere coordinata con le altre misure nazionali e regionali implementandola nelle misure agevolative finalizzate non solo al recupero dell'utilizzo agricolo di terreni altrimenti incolti, ma anche per favorire lo sviluppo di un'agricoltura moderna che introduca pratiche culturali a favore della cura e manutenzione del territorio molto fragile dal punto di vista geofisico.

Sulla misura relativa alla istituzione delle Zone Economiche Speciali riteniamo che sia impossibile esprimere un giudizio in quanto anche questa iniziativa andrà declinata in decreti attuativi che passeranno per il vaglio della Conferenza Stato Regioni e, sul punto, auspichiamo l'accelerazione dell'iter anche con riferimento al passaggio dalla sperimentazione in alcune aree, alla messa a regime dell'intervento. Su tale aspetto siamo pessimisti.

Si condividono le misure sul "**contrasto alla povertà**" e quelle per "**affrontare le situazioni di marginalità sociale**".

Tali misure sono opportunità importanti per intervenire su problemi in cui la cooperazione sociale è impegnata da lungo tempo. Dispone di esperienze, metodologie e competenze sviluppate in trenta anni di attività. A tale proposito si impegna ad incrementare ed innovare il suo operato.

Si ritiene positiva la "misura per favorire l'occupazione nel Mezzogiorno" che intende agevolare la riqualificazione e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazione di crisi aziendale o settoriale in raccordo con i fondi interprofessionali. A tale proposito riteniamo che vadano sostenute con risorse adeguate le imprese cooperative che si costituiscono a seguito di crisi aziendali da parte dei propri dipendenti (workers buy-out). Tale esperienza è una modalità innovativa per dare risposte concrete ai crescenti dati di disoccupazione e per non disperdere le competenze acquisite dai lavoratori dopo anni di attività lavorativa.

Anche in tal caso tuttavia si rinnova, come già suggerito nel precedente Decreto sul Mezzogiorno, di cogliere l'occasione per implementare in tale contesto un percorso sperimentale attraverso il quale, nel perseguimento dei risultati attesi di Sviluppo occupazionale e produttivo in aree di crisi previsti nel PON Competitività, sia prevista la possibilità per l'Agenzia di Coesione, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico di promuovere iniziative coerenti con i percorsi di formazione professionale finalizzate a concretizzare iniziative di autoimprenditorialità avvalendosi degli interventi delle società finanziarie ex Marcora, eventualmente applicando anche la prelazione in favore da parte dei lavoratori nel subentro e acquisto dell'azienda in crisi e in procedura concorsuale, così come previste dall'art.11 del provvedimento Destinazione Italia di fine 2013.

Vanno progettati processi e prodotti che incorporino innovazione e tecnologia in un quadro di crescita armonica dei territori, puntando a valorizzare le eccellenze dei territori (cultura, ambiente, saperi innanzi tutto) e sviluppando collaborazioni attraverso una rete che deve crescere ed infittirsi sempre di più. La sfida sarà riuscire ad integrare le competenze esistenti ed investire per introdurre quelle mancanti.

Tutto ciò premesso, formuliamo le seguenti ulteriori considerazioni e proposte:

1. Esprimiamo forti perplessità sulla norma contenuta nell'art. 2, comma 3, ove si stabilisce: *“3. All'articolo 2 della legge 28 ottobre 1999, n. 410, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente: «2-bis. Le attività di cui ai commi 1 e 2 possono essere svolte dai consorzi agrari anche mediante la partecipazione a società di capitali in cui i consorzi dispongano della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria. Le attività esercitate dalle predette società partecipate a favore dei soci dei consorzi agrari che ne detengono la partecipazione hanno natura mutualistica ad ogni effetto di legge».*

La suddetta disposizione, segnatamente il secondo periodo, pur non spiegando effetti tributari (come conferma la relazione tecnica), mette a repentaglio i principi cardine dell'ordinamento cooperativo e costituzionale italiano.

La disposizione non si limita ad alterare la causa essenziale consortile, ma tradisce e annacqua il principio di mutualità, intesa come scambio tra cooperativa e socio, e il principio di non lucratività, considerando le prestazioni delle società lucrative come prestazione mutualistica.

Con la disposizione appena introdotta una cooperativa – tale è il consorzio agrario – potrà costituire una o più società ordinarie – capitalistiche e senza limiti al lucro – che svolgeranno direttamente l'attività con i soci. La cooperativa si limiterà quindi ad una funzione di mera holding.

È evidente che la finzione giuridica introdotta dalla norma in parola contrasti con l'articolo 45 della Costituzione con il quale si riconosce la funzione sociale "della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata".

Peraltro l'iniziativa è fortemente criticabile sotto il profilo della compatibilità con il trattato UE. Come noto, sia la Corte di giustizia sia la Commissione europea hanno ritenuto compatibile il regime tributario delle cooperative italiane con il diritto europeo solo in virtù della specificità dell'ordinamento cooperativo, principalmente sotto il profilo della mutualità, del divieto di lucro, dell'indivisibilità del patrimonio, l'ordinamento democratico e del sistema di vigilanza amministrativa speciale.

Proseguendo per questa strada, la specificità cooperativa svanisce e perdono di giustificazione tutti i regimi speciali che trovano legittimazione nella funzione sociale "della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata". Per giunta, con riferimento al provvedimento in cui è contenuta, la norma è certamente di non facile comprensione in ordine al fine che si prefigge ed è indubbiamente priva dei requisiti di necessità e urgenza che l'articolo 77 della Costituzione pone come condizione di legittimità dei decreti legge.

A tale scopo chiediamo la soppressione della norma in oggetto dal decreto legge sia perché vanifica la mutualità delle cooperative italiane, sia perché ingiustificata e discriminatoria rispetto alle cooperative che operano in altri settori.

2. Proponiamo che le misure e gli interventi finanziari a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e di promozione delle filiere del Mezzogiorno, previste nell'articolo 2, **vengano estese anche a favore del settore della pesca.**

3. Proponiamo che nel Decreto Legge venga inserita una norma che intervenga sul tema dell'energia elettrica da fonti rinnovabili consumata dalle imprese di autoproduzione. Tale norma ha la finalità di sospendere la riscossione della pretesa tributaria ed i giudizi in corso in attesa di individuare la corretta definizione di autoproduttore di energia elettrica presente nelle varie disposizioni di legge. La questione interessa il campo di applicazione dell'esenzione da accisa di cui all'art. 52, comma 3, lett. b) del D.Lgs. del 26 ottobre 1995, n. 504.

Attualmente, se un singolo imprenditore produce energia elettrica per il proprio fabbisogno, viene considerato autoproduttore e quindi non assolve l'accisa; se, invece, si associa ad altri imprenditori per realizzare un impianto unico, sempre finalizzato all'autoconsumo, secondo talune interpretazioni, è tenuto ad assolvere l'accisa anche per l'energia prodotta tramite l'ente associativo ma consumata direttamente dai soggetti associati.

Oggi l'unica qualificazione di consorzio di autoproduzione è quella della legge Bersani , n. 79\1999, che all'art. 2 comma 2 , qualifica le imprese di autoproduzione da fonti rinnovabili ricomprendendo anche i consorzi tra imprese per l'autoconsumo dell'energia prodotta con impianti collettivi.

Dall'anno 2000 al 2013 l'Agenzia delle Dogane ha sempre autorizzato la produzione di energia elettrica con esenzione di accise ai consorzi di autoproduzione.

Dal 2013, invece, ha cambiato orientamento e sta richiedendo ai consorzi l'accisa che a suo tempo aveva ritenuto non dovuta.

Cio' in quanto sostiene ora che la qualificazione della "Legge Bersani" vale solo ai fini civilistici e non anche fiscali.

I consorzi e le società consortili di autoproduzione presenti sul territorio nazionale hanno prodotto ed erogato ai propri consorziati e soci, prendendo a campione gli anni di operatività 2013 e 2014, all'incirca 200 milioni KWh all'anno, a cui corrisponde l'applicazione di un'accisa pari a circa 2 milioni di euro. Si è registrato, peraltro, un calo nel 2015 e nel 2016.

Vista la difformità di interpretazioni sulla definizione di autoproduttore ed il cambio di orientamento da parte dell'Agenzia delle Dogane, si rende necessaria una norma che faccia definitivamente chiarezza al fine di porre fine ad un inutile e defatigante contenzioso.

4. Infine, viene proposto, dopo l'articolo 2 del Decreto Legge, l'inserimento della norma, che interpreti in maniera autentica l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 228: considerare che sono imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi, indipendentemente dallo svolgimento delle attività di coltivazione del fondo, selvicoltura o allevamento di animali, di cui al primo comma dell'articolo 2135 del Codice civile, quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui al terzo comma dell'articolo 2135 del Codice civile, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico.

L'articolo 1, comma 2 del D.lgs. n. 228/2001, recita: ***“Si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, così come sostituito dal comma 1 del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti allo sviluppo del ciclo biologico”.***

Si tratta di una norma caposaldo per la cooperazione in quanto riconosce alla cooperativa di conferimento prodotti agricoli lo status di imprenditore agricolo. È evidente che il Legislatore del 2001, con la il D.Lgs. n. 228, art. 1, comma 2, ha rinvenuto nei caratteri tipici della società cooperativa a mutualità prevalente (lo scopo mutualistico, la parità di trattamento dei soci, il sistema di votazione per teste e non per quote) tutti gli elementi necessari e sufficienti per sostenere che si trattasse di una formazione sociale in cui i soci, imprenditori agricoli, fossero anche i destinatari dell'attività sociale e, pertanto, meritevole di essere investita, al pari dei propri soci, della qualificazione giuridica di imprenditore agricolo ex art. 2135 c.c.

A ben vedere il Legislatore con l'emanazione dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 228/2001 è stato precursore della nozione di mutualità prevalente introdotta con la riforma del diritto societario del 2004. Tale riforma infatti, riscrivendo gli art. 2512 e seguenti del Codice Civile, ha definito le caratteristiche ed i requisiti della cooperativa a mutualità prevalente identificandola come unica tipologia di società che rispetti i valori cooperativi di democraticità e di funzione sociale costituzionalmente conclamati.

Di recente la Corte di Cassazione ha tuttavia interpretato tale norma tradendo non solo il dato letterale della norma, ma anche lo spirito e le finalità che il legislatore si era prefissato con la emanazione della suddetta disposizione.

Con la sentenza n. 22798 del 2016 la Cassazione Civile ha ritenuto che una impresa cooperativa costituita da imprenditori agricoli che, ai sensi della predetta disposizione, esegue esclusivamente attività connesse (manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione) dei prodotti prevalentemente conferiti dai soci non è imprenditore agricolo ma imprenditore commerciale.

La motivazione risiederebbe nel fatto che il rinvio all'articolo 2135 del codice civile operato dal comma 2 dell'articolo 1, del D.Lgs. n. 228/2001, imporrebbe la necessità per la cooperativa di fare anche l'attività primaria di coltivazione e/o allevamento e/o selvicoltura.

A nostro avviso l'interpretazione fornita dalla Suprema Corte è assolutamente incoerente con il dato letterale della disposizione in oggetto, illogica e contraria alle volontà del legislatore per diversi motivi tra cui:

1. L'articolo specifica che le attività devono essere compiute utilizzando prevalentemente i PRODOTTI dei soci. Come fare attività di coltivazione del fondo, allevamento selvicoltura con Prodotti? È chiaro che il rinvio all'articolo 2135 del codice civile si riferisce alle attività connesse descritte dal medesimo articolo a seguito della modifica apportata dal comma 1 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 228/2001.
2. Se effettivamente la norma fosse da interpretare nei termini in cui il giudice ha sentenziato potremmo tranquillamente sostenere che l'intervento del legislatore del 2001 non avrebbe alcun senso poiché l'articolo 2135 del codice civile qualifica come imprenditore agricolo chiunque eserciti attività primaria e connessa a prescindere dalla forma giuridica utilizzata.
3. La legge delega che ha incaricato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi contenenti norme per l'orientamento e la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato, prevedeva tra i principi e criteri direttivi “la definizione delle attività connesse, ancorché non svolte dall'azienda, anche in forma associata o cooperativa, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli, agroalimentari ed agroindustriali nonché alla fornitura di beni e servizi” (articolo 8, comma 1,

lettera c), della legge n. 57 del 5 marzo 2001) . È chiaro il comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. 228/2001 costituisce attuazione della presente disposizione della legge delega relativa alle sole attività connesse svolte in forma cooperativa.

4. Ai fini previdenziali, ad esempio, le cooperative che lavorano prevalentemente prodotti conferiti dai soci imprenditori agricoli, sono sempre state inquadrate nel settore agricolo.

Questa pronuncia crea un primo ed unico precedente le cui conseguenze per le cooperative ed i loro soci possono arrecare gravi danni e potrebbe avere risvolti negativi anche dal punto di vista fiscale.

Sebbene nel nostro ordinamento i precedenti giurisprudenziali non siano vincolanti, risulta alquanto difficile poter ottenere una pronuncia contraria da parte della medesima Cassazione in quanto con l'introduzione dell'articolo 360-bis del codice di procedura civile un ipotetico ricorso sulla medesima questione potrebbe essere dichiarato inammissibile.

Per questi motivi riteniamo indispensabile che il Legislatore ripristini la corretta interpretazione della disposizione in commento, attraverso un intervento normativo che chiarisca il fatto che il rinvio all'articolo 2135 del c.c. operato dal comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 228/2001 è riferito al comma 3 ovvero alle sole attività connesse.